

## 서울광역자활센터 활성화 방안 연구\*

김 준 현\*\*

### A Study on the Strategy of Efficient Operating the Seoul Province Self-sufficiency Center\*

Jun-Hyeon Kim\*\*

**요약** : 본 연구는 2010년 11월에 설치된 서울광역자활센터가 서울지역의 자활사업을 효과적으로 지원하고 추진할 수 있도록 보다 구체적인 역할과 활동영역, 사업 추진 전략 등을 제시하는 것을 목적으로 삼고 있다. 이러한 목적을 위해 관련 법률과 보건복지부 지침, 관련 선행연구 등을 검토하여 광역자활센터에 대한 기대역할을 조사하여 벤치마킹 요인들을 도출하였다. 또한, 전국 7개 광역자활센터의 조직 및 주요 사업 현황을 조사하여 전반적인 운영 방향과 실태를 파악하는 한편, 자활지원체계 관계자 등과의 인터뷰를 통해 광역자활센터 운영 방향과 전망, 문제점과 개선방향에 관한 의견을 조사하였다. 이를 통해 먼저 서울광역자활센터가 중점적으로 담당해야 할 역할을 의제선도 및 지역특화사업 개발, 지역자활센터 지원, 광역단위 자활사업 육성 및 지원, 외부 펀드 사업 유치, 보건복지부 및 서울시에 대한 소통창구 등 다섯 가지로 분류하였다. 또한, 역할을 효과적으로 수행하기 위한 서울광역자활센터의 전략으로 가시적인 성과 만들기, 자활사업 계획·지침 변화에 대한 선제적 대응, 아이디어를 넘어 구체적 사업계획 세우기, 지역자활센터와의 협력구조 구축, 지역자활센터협회의 대변조직 이미지 탈피하기를 제시하였다.

**주제어** : 서울광역자활센터, 자활사업, 조직발전

**ABSTRACT** : The purpose of this study is to derive efficient strategies for operating the Seoul Province Self-Sufficiency Center which was established in Nov. 2010. The study used the meta-analysis method about previous studies on the expected roles of Province Self-Sufficiency Centers. Three other Province Self-Sufficiency Centers operating in Kyung-gi, Incheon, and Busan were interviewed and used as a benchmark. The core roles of the Seoul Center include five elements as follows; leading the self-sufficiency program agenda and developing the local specific programs, supporting the local self-sufficiency centers, establishing and supporting the metropolitan social work groups, receiving the Corporate Social Responsibility funds, communicating with the central government and Seoul metropolitan government. The strategic recommendations for the development of the Seoul Province Self-sufficiency Center are as follows; making visible performance strategy, pre-emptive response to the government's guide of self-sufficiency program strategy, beyond just idea and making concrete plan strategy, establishing the collaborative network with local self-sufficiency centers strategy, get out of the association of local self-sufficiency center's spokesman strategy.

**Key Words** : seoul province self-sufficiency center, self-sufficiency program, organizational development

\* 본 연구는 서울시정개발연구원 연구보고서(2011-WP-14)의 내용을 수정·보완하여 작성한 것입니다.

\*\* 국립 부경대학교 행정학과 조교수(Assistant Professor, Department of Public Administration, Pukyong National University), E-mail: kjh627@pknu.ac.kr, Tel: 051-629-5462

## I. 서론

자활사업은 1997년 외환위기 후 경기침체와 구조조정으로 급증한 실업 빈곤가구에 최저수준의 생계를 보장해 주는 전통적 공공부조의 수준을 넘어 이전의 안정된 생활을 회복시키기 위해 이들에게 취·창업 교육을 제공하여 새로운 일자리를 구할 수 있도록 도와주려는 목적으로 2000년 제도화된 적극적 복지제도이다.

자활사업에 있어서 가장 기본적인 기관은 지역자활센터이다. 2012년 현재 전국적으로 총 247개소가 운영되고 있는 지역자활센터는 1996년에 시작된 시범사업 당시부터 존재하였던 기관으로, 시·군·구에 거주하고 있는 기초수급자 및 차상위계층을 대상으로 자활에 필요한 사업을 수행하는 핵심 인프라의 역할을 16년 이상 수행해 오고 있다.

하지만 자활사업 초기부터 학계와 자활사업 현장에서는 지역자활센터의 사업운영을 지원할 조직이 필요하다는 주장이 제기되었고, 2004년부터 시범사업 형태로 광역자치단체를 활동범위로 하는 광역자활센터가 복지부의 승인을 받아 설치되어 2010년까지 총 6개 광역자활센터가 설치, 운영되어왔다.

그러나 2012년 개정된 국민기초생활보장법에 서야 광역자활센터 설치 근거 규정이 마련되는 등, 광역자활센터의 역할과 기능에 대한 현장의 이해는 10년 가까이 정립되지 못하고 있다. 이런 상황 속에서 2010년 말에 복지부의 승인을 받아 광역자활센터를 설치, 운영하고 있는 서울특별시 역시 서울광역자활센터가 어떤 역할과 기능을 담당하여 서울지역의 자활사업 성과를 극대화할 수 있을지 분명한 방향을 정립하지 못하고 있다.

이에 본 연구는 본격적인 활동을 시작한 서울

광역자활센터가 서울지역의 자활사업을 효과적으로 지원하고 추진할 수 있도록 보다 구체적인 역할과 활동영역, 사업 추진 전략 등을 제시해 보고자 한다. 이러한 목적을 위해 관련 법률 및 조례, 보건복지부 지침, 관련 선행연구 및 보고서 등을 검토하여 광역자활센터에 대한 기대역할을 조사하였다. 또한, 서울광역자활센터를 포함한 전국 7개 광역자활센터의 조직, 인력, 예산 및 주요 사업 현황을 조사하여 광역자활센터들의 전반적인 운영 방향과 실태를 파악하는 한편, 보건복지부 광역자활센터 담당자, 광역자활센터 관계자, 해당 지역 지역자활센터협회, 중앙자활센터 관계자 등과의 인터뷰를 통해 광역자활센터 운영 방향과 전망, 문제점과 개선방향에 관한 의견을 조사하였다.

이러한 조사를 바탕으로 본 연구는 다음과 같은 체계로 구성되었다. 제2장에서는 자활사업 지원체계와 7개 광역자활센터 현황, 그리고 서울광역자활센터의 상황을 살펴 본 연구의 필요성을 다시 한 번 환기시킨다. 제3장에서는 관련 법령과 선행연구 검토를 통해 광역자활센터의 기대역할을 살펴보고, 이를 통해 7개 광역자활센터의 운영 실태를 분석할 분석 틀을 마련하며, 이어 제4장에서는 분석 틀에 따라 서울광역자활센터를 비롯한 7개 광역자활센터의 현황을 살펴보고, 실제 광역자활센터들의 활동과 운영 실태를 검토한다. 그리고 제5장에서는 제3장과 제4장에서 조사한 내용을 토대로 하여 서울광역자활센터 운영 활성화 방안으로 서울광역자활센터의 역할과 그 역할 수행을 위한 전략들을 제시한다. 마지막으로 제6장에서는 전체 내용을 요약·정리한 후 서울광역자활센터가 활성화되는 데 필요한 몇 가지 선행요건을 제시한다.

## II. 자활사업 지원체계와 서울광역자활센터

### 1. 자활사업 지원체계

1996년 자활사업 시범시행 이래로 지금까지 지역자활센터는 자활사업의 일선 기관으로 자활사업 참여자에 대한 초기 상담에서 최종적인 취업·창업 단계에 이르는 전 과정을 담당해 왔지만, 광역단위의 체계적이고 종합적인 자활지원을 수행하기에는 많은 한계가 있었다. 이러한 이유로 제정 당시 국민기초생활보장법에는 자활후견기관(현 지역자활센터)을 지원하는 역할을 담당할 조직으로 자활후견기관협회(현 지역자활센터협회)의 설립규정(법 제17조)이 명시되어 있었다.

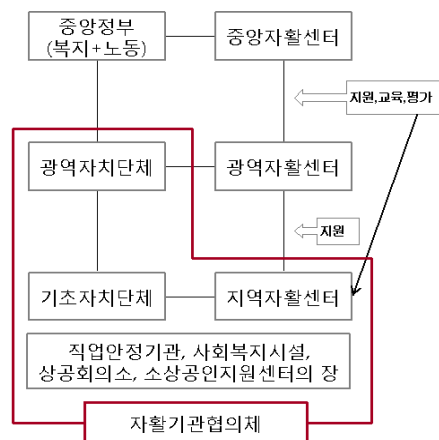
자활후견기관협회는 표준화 사업을 정립하여 전국적으로 보급해 나가고, 사회서비스 분야에 대한 자활사업의 활로를 모색하였으며, 광역자치단체 차원에서 협회 지부를 구성하여 광역 단위의 지원업무를 수행하는 동시에 네트워크 사업단 구성을 통해 광역화된 자활사업도 추진해 나가는 등 많은 성과를 거두었다. 그럼에도 불구하고 지역자활센터들이 자체적으로 구성된 협회 조직이라는 한계로 인해 체계적이고 실질적인 지원사업을 펼치기 어렵다는 지적을 받아왔고(이인재, 2003), 협회를 대체할 지원조직으로 광역자치단체와 전국 차원의 자활센터를 설치해야 한다는 요구가 제기되었다(이인재 외, 2008).

이러한 요구는 일차적으로 2004년 인천, 대구, 경기도에 광역자활센터를 시범 운영하는 것으로 반영되었다. 이후 보건복지부는 명시적인 근거 법

률이 없는 상태에서 2007년부터 광역자활센터를 자활사업 전달체계로 포함했고 전국적으로 확산시켜 나갔다. 그리하여 2008년에는 부산, 강원, 전북 지역에 광역자활센터를 신설하였고, 2010년에는 서울에 광역자활센터가 설치되었다. 그 결과 2011년 현재 전국 7개 지역에서 광역자활센터가 운영되고 있다(보건복지부, 2011: 326).

또한, 2006년 12월에는 국민기초생활보장법이 개정되어 전국단위의 자활지원조직인 중앙자활센터를 제도화시켰고, 이에 따라 중앙자활센터는 2008년 7월에 설립되어 운영되고 있다.<sup>1)</sup>

한편, 2012년 개정된 국민기초생활보장법은 그동안 명시적인 법적 근거 없이 운영되어 온 광역자활센터의 설립규정을 신설하여, 이를 중앙자활센터와 지역자활센터, 그리고 자활기관협의체<sup>2)</sup> 등에 관한 규정과 함께 ‘자활 지원’이라는 소제목 아래 제시하고 있는 바, 이로써 자활사업 지원체계가 모두 제도화되었다.



〈그림 1〉 자활사업 지원체계

1) 또한, 이때의 개정을 통해 제16조의 ‘자활후견기관’의 명칭을 현행과 같은 ‘지역자활센터’로 변경하였다.

2) 중앙자활센터 규정이 신설되면서 종전의 자활후견기관협회 규정(제17조)을 삭제하고 대신 자활지원사업의 효율적인 추진을 위해 시·군·구에 지역자활센터 및 기타 사회복지시설의 장과 직업안정기관의 장 등이 참여하는 상시적인 협의체로 ‘자활기관협의체’를 구축하도록 강제하였다.

## 2. 광역자활센터 현황

### 1) 모법인: 광역자활센터 운영주체

전국의 7개 광역자활센터 중에서 광역자치단체가 직접 운영하는 센터는 인천광역자활센터 한 곳뿐이며, 대구와 부산광역자활센터 등 두 군데는 재단법인인, 경기와 강원, 전북, 서울광역자활센터 등 네 군데는 사단법인인 운영하고 있다. 재단법인인 광역자활센터를 운영하고 있는 지역 가운데 대구는 광역자활센터 운영기관으로 사회복지법인 소속 재단법인을 선정한 반면, 부산은 부산광역시 재단법인인 부산복지개발원이 운영기관으로 선정되어 있어 사실상 광역자치단체가 운영하고 있다. 한편 사단법인인 광역자활센터를 운영하고 있는 지역 가운데 경기와 강원, 서울은 해당 지역의 지역자활센터협회가 광역자활센터를 운영하고 있지만, 전라북도도는 도에서 설립한 (사)전북광역자활센터가 광역자활센터를 운영하고 있다. 따라서 광역자치단체가 광역자활센터

운영에 직접적으로 간여할 수 있는 구조가 마련되어 있는 곳은 인천, 부산, 전북 등 세 군데라고 볼 수 있다.

### 2) 조직과 인력

광역자활센터는 대체로 상임 센터장과 사무국장, 그리고 3개의 부서로 구성되어 있다. 2011년 현재 서울과 경기를 제외한 모든 광역자활센터는 1국 3팀 체제를 갖추고 있다. 경기광역자활센터는 1국 4팀 체제와 더불어 희망리본중앙센터를 별도의 조직으로 운영하고 있으며, 서울광역자활센터는 사무국장 없이 2팀으로만 구성되어 있다. 또한, 서울 이외의 여섯 군데 광역자활센터는 센터 부속조직으로 희망리본본부를 운영하고 있으며, 경기와 인천광역자활센터는 사회적 기업 지원센터 등을 별도로 운영하고 있다.

광역자활센터는 2011년 현재 센터장과 사무국장을 포함하여 평균 11명 정도의 인원으로 구성되어 있다. 경기광역자활센터가 18명으로 가장

〈표 1〉 광역자활센터 현황

센터	대구	인천	경기	부산	강원	전북	서울
설치	2004.4.	2004.6.	2004.7.	2008.5.	2008.6.	2008.10.	2010.11.
운영 기관	(재)사회복지법인 함께하는 마음	인천광역시	(사)경기지역 자활센터협회	(재)부산복지 개발원	(사)강원도지역 자활센터협회	(사)전라북도 광역자활센터	(사)서울지역 자활센터협회
2011년 예산*	약 3.9억 원 - 국비 2.6억 - 시비 1.3억	약 5.5억 원 - 국비 3억 - 시비 2.5억	약 8.6억 원 - 국비 3억 - 도비 5.6억	약 4.3억 원 - 국비 3.4억 - 도비 0.9억	약 4.3억 원 - 국비 3억 - 시비 1.3억	약 4.3억 원 - 국비 3.4억 - 도비 0.9억	약 5.3억 원 - 국비 0.2억 - 시비 0.2억 - 기금 3.7억 - 기타 1.2억
조직/ 인력(명)	1국 3팀(10)	1국 3부(14)	1국 4팀(18)	1국 3팀(9)	1국 3팀(11)	1국 3부(12)	2팀(6)
부수조직/ 인력(명)	희망리본(15)	희망리본(22) 사회적 기업인증센터(4)	희망리본(39)	희망리본(40)	희망리본(11)	희망리본(24)	-

출처: 각 광역자활센터 홈페이지, 각 센터 담당자 인터뷰

\* 예산은 센터 운영비와 인건비, 사업비를 포함함. 희망리본 등 부수적인 조직과 인력 운영비는 제외

많은 인력을 운영 중이며, 서울광역자활센터는 6명으로 가장 적은 인력으로 운영되고 있다. 한편 부산과 경기광역자활센터는 센터 인력과는 독립적으로 각각 40명과 39명의 인력을 희망리본사업에 전담 투입하고 있다.

### 3) 예산

2011년 광역자활센터 예산은 대체로 4억 3천만 원 정도로 편성되어 있으며, 기본적으로 국비와 시·도비가 매칭되어 확보되고 있다. 국비 지원은 평균 3억 원 수준으로 큰 편차 없이 이뤄지고 있는 반면, 시·도 차원의 광역자활센터 지원 금액은 최고 5억 6천만 원에서 최소 9천만 원에 이르기까지 광역자치단체에 따라 많은 차이를 보이고 있다. 이에 따라 광역자활센터의 예산규모는 경기광역자활센터가 최고 8억 6천만 원인 반면, 대구광역자활센터는 최하 수준인 3억 9천만 원에 그치는 등 광역자활센터별로 그 예산규모 차이가 상당히 크다. 한편, 서울광역자활센터는 예산의 약 92%에 해당하는 4억 8,600만 원을 임시변통 성격이 강한 서울특별시 자활기금과 기부금으로 충당하였던 바, 예산구조가 매우 불안정하다.

### 3. 서울광역자활센터의 상황

#### 1) 이해관계자 간 목적과 사업방향의 상이성

광역자활센터는 기본적으로 자활사업의 효과성 제고와 활성화를 위해 광역단위의 자활사업 인프라를 구축하여 지역자활센터를 지원하고 광역단위의 공동사업을 추진하는 자활기관이다(보건복지부, 2008). 이러한 정의는 일면 아무 문제가 없어 보이나 연구 과정에서 인터뷰를 한 자활 종사자들은 지역자활센터에 대한 지원과 광역단위의 공동사업 추진 가운데 무엇에 우선

순위를 두어야 하는지 쉽게 판단을 내리지 못하고 있었다.

자활사업의 양적 성과를 중요하게 생각하는 보건복지부와 서울시의 입장에서는 광역단위의 사업을 광역자활센터가 적극 개발·육성하는 것을 상대적으로 더 강조하고 있지만, 지역자활센터들의 입장을 대변하는 지역자활센터협회 관계자들은 광역자활센터가 양적 성과를 높이기 위해 광역단위의 사업을 직접 운영하는 것은 지역자활센터의 양적 성과를 줄이는 제로섬 상황을 만들 뿐이라는 점을 지적하면서 광역자활센터의 기본적인 목적을 지역자활센터 지원이라고 주장하고 있다.

게다가 서울시는 2010년 당시 오세훈 서울시장의 의욕적으로 추진하였던 '서울형 그물망복지'의 일환으로 광역자활센터를 추진하였기 때문에 그 설립목적으로 근로를 통한 자립으로 서울형 그물망복지 구현을 내세웠다. 그리고 이를 위해 광역자활센터가 서울의 31개 지역자활센터에 대한 컨트론타워 기능을 수행할 것을 요구하여 보건복지부와 지역자활센터협회의 입장과 차이를 보였다(서울시, 2010). 물론 2011년에 오세훈 시장이 물러나고 박원순 서울시장의 취임하면서 '서울형 그물망복지'의 구현이라는 목적은 삭제되었지만, 여전히 서울시의 복지정책의 성과를 높이기 위한 수단으로 서울광역자활센터를 활용하고자 하는 시도는 서울시 관료들에 의해 유지되고 있다.

이러한 서울광역자활센터의 설립목적과 필요성에 대한 주요 이해관계자 사이의 입장 차이는 광역자활센터가 서울에 설립된 이후에도 해소되지 못하고 있다. 그 때문에 2012년 2월 현재까지도 서울광역자활센터는 추상적인 수준에서 그 목적을 규정할 뿐, 구체적인 사업방향과 내용에 대해서는 확실한 결정을 내리지 못하고 있다.

## 2) 부족한 인력과 불안정한 예산

서울광역자활센터는 지역자활센터의 수가 31개에 이르는, 전국 최고 규모 광역단위의 자활사업지역을 관할하고 있으면서도 실제 광역센터 운영인원이 7개 광역자활센터 가운데 가장 적은 6명에 불과한 형편이다.<sup>3)</sup> 이로 인해 센터 종사자 1인당 평균 8개의 세부사업을 담당하고 있는 바, 체계적인 업무추진이 쉽지 않은 실정이다.

예산의 경우에는 보다 문제가 심각하다. 광역자활센터는 국비 지원을 받고, 이에 대응하여 시비가 지원되는 매칭방식으로 예산을 배정받는다. 이 예산은 광역자활센터 운영비 및 인건비로 사용될 수 있는 유일한 자금인데, 원칙적으로 서울시의 지원금은 모두 사업비로만 사용할 수 있기 때문에 서울시가 재정적 여력이 있다고 해도 국비보조를 받지 못하면 서울광역자활센터가 경상비로 사용할 수 있는 예산을 마련할 방법이 없게 된다. 그런데 서울광역자활센터는 2011년과 2012년 모두 서울시가 국비보조금을 신청하지 않아 운영비 예산을 배정받지 못하였다.

그 때문에 2011년에는 서울시 자활기금에서 4억 원 가까운 자금을 임시변통해 서울광역자활센터 사무실 임대료 등 시설예산으로 제공하였고 부족한 운영비 예산은 6개 광역자활센터에서 수백만 원씩 모아 제공한 지원금으로 충당해야 했다. 그 결과 서울광역자활센터가 2011년에 수행한 사업은 11개에 그쳤고, 평균 사업예산은 약 1,000만 원에 불과하였다.

한편, 2012년에는 서울광역자활센터 관계자들이 열심히 방법을 찾은 덕분에 뒤늦게나마 국회 예산조정과정에서 국고보조금을 확보할 수 있었다. 보건복지부 담당자와 서울시 담당자 사이의 책임공방은 차치하더라도 사업계획을 마련하고 의욕적으로 추진해 나가야 할 시간과 역량을 예산확보를 위해 소진해야 했던 이런 상황은 더 이상 반복되지 말아야 할 것이다.

## 3) 차별화된 사업계획 및 가시적 성과 부족

서울광역자활센터가 기획한 2011년 사업은 사업 경쟁력 강화 및 인프라 구축, 서울형 자활사업 활성화 물-모텔 마련, 전문적 자활교육훈련기관으로의 자리매김, 지역자활센터 지원체계 구축 및 자활사업 활성화 등 총 4개 분야 12개였다.<sup>4)</sup> 그러나 대부분 계획된 사업들이 다른 광역자활센터에서 이뤄지는 사업들과 별반 다르지 않아 서울광역자활센터만의 차별화된 모습을 부각시키지 못하고 있다.

더군다나 사업의 구체적 내용을 보면 네트워크 사업단 사무 및 자금지원, 자활공동체 및 자활근로사업단에 대한 경영컨설팅 비용 지원, 실무자와 참여자 교육 등에 예산이 투입되지만 그로 인한 가시적인 성과나 효과는 단기간에 나타나기 어렵거나 외부 자원기관과의 MOU 체결, 지역자활센터 현황조사, 신규 사업 개발 등과 같은 사업비가 거의 필요 없는 사업을 중심으로 업무가 진행되고 있다.

3) 서울광역자활센터의 인력부족 문제는 유사한 규모의 경기광역자활센터가 18명의 인원으로 운영되고 있으며, 지역자활센터의 수가 11개에 불과한 서울 인근의 인천광역자활센터도 14명의 인원으로 운영되고 있는 것과 비교할 때 더욱 뚜렷이 알 수 있다.

4) 구체적인 사업내용은 다음과 같다. 사업 네트워크 활성화 및 광역공동체·사업단 설립, 현장 맞춤형 경영컨설팅 강화, 자활상품 공동브랜드 개발 및 판매망 구축, 자활상품 디자인 개발 및 홍보·마케팅 지원, 사회적 자원 연계를 통한 자활사업 지원기반 마련, 체계적인 교육과정 개발 및 운영, 마이크로크레딧을 통한 창업지원사업, 자활사업 홍보 강화

### Ⅲ. 광역자활센터 운영실태 분석 틀

#### 1. 법령상 광역자활센터의 역할

2004년에 광역자활센터가 지정되어 전국적으로 7개의 센터가 운영되어 오고 있음에도 불구하고 2012년 초까지도 국민기초생활보장법에 광역자활센터에 대한 명시적인 규정은 존재하지 않았다. 근거법령이 불비되어 있는 동안 광역자활센터의 관리는 보건복지부가 매년 발간하는 ‘자활사업 안내’에 따라서 이뤄져 왔다.

보건복지부가 발간한 「2011 자활사업 안내」를 보면, 광역자활센터의 목적은 ‘광역단위의 자활사업 인프라를 구축하여 기초자치단체 단위에서 단편적으로 추진되는 자활사업을 종합적이고 효율적으로 추진함으로써 그 효과성을 제고하고 자활사업을 활성화하는 것’이다. 그리고 이를 달성하기 위한 광역자활센터의 주요 사업으로는 광역단위의 저소득층에 대한 창업지원, 광역단위의 저소득층에 대한 취업지원, 교육훈련 사업, 지역특화형 자활프로그램 개발·보급, 자활기금 위탁운영 및 Microcredit 집행, 기타 자활 활성화를 위한 사업 등 총 6가지가 제시되어 있다.

2012년 2월 1일 개정된 국민기초생활보장법의 내용도 종래의 복지부의 지침과 큰 차이가 없다. 광역자활센터 설치 근거 규정이 마련되어 동법 제15조의 3에는 광역자활센터의 목적을 ‘수급자

및 차상위자의 자활촉진에 필요한 시·도 단위 사업 수행’으로 규정하고, 이를 위한 자활사업 영역으로 시·도 단위의 자활기업 창업 지원 등 6가지를 제시하고 있다.

결국 국민기초생활보장법과 복지부의 지침에 제시되어 있는 광역자활센터에 기대되는 역할은 기초단위에서 분절적으로 시행되고 있는 자활사업을 광역단위, 즉 시·도 단위로 확대 운영하여 일종의 규모의 경제를 실현하고 새로운 자활사업의 활로를 개척하는 것으로 정리할 수 있다.

#### 2. 선행연구에서의 광역자활센터 역할

광역자활센터를 포함한 자활지원체계에 대한 최초의 제안은 이인재(2003)의 연구를 통해 이뤄졌다. 이인재 교수는 이 연구보고서를 통해 광역단위 지원기관으로 광역자활지원센터를 설치할 것을 제안하였고, 그 역할로는 자활근로사업단, 자활후견기관(현행 지역자활센터), 자활실무자들을 지원하는 것으로 정리하였다. 아울러 광역단위 공동사업의 지원과 지역 내 관련 단체들 간의 협조체제 구축 등이 광역자활센터의 사업내용으로 제시하였다.

2004년에 광역자활센터 시범사업이 실시되면서 2005년과 2006년에 각각 광역자활센터에 대한 평가가 이뤄졌고, 두 차례에 걸친 평가를 토대로 광역자활센터 역할과 운영모형을 제안하는 이인

〈표 2〉 자활지원조직의 법적 근거: 국민기초생활보장법(2012)

구분	중앙자활센터	광역자활센터	지역자활센터
근거 법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국민기초생활보장법 제15조의 2 (중앙자활센터 설립)</li> <li>- 동법 시행령 제21조의 4, 5 (중앙자활센터 설치, 운영, 임원)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 법 제15조의 3(광역자활센터 설립)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 법 제16조(지역자활센터 설립)</li> <li>- 동법 시행령 제22조(지역자활센터 사업)</li> <li>- 동법 시행규칙 제27~30조(지역자활센터 지정, 지정취소, 평가, 운영)</li> </ul>

재 외(2005)의 연구와 류만희·노대명(2006)의 연구도 함께 진행되었다. 두 연구 모두 지역자활사업의 지원과 광역단위 사업 지원을 광역자활센터의 과제로 제시하였다. 특히 2006년에 발표된 류만희·노대명의 연구에서는 교육훈련에서 중앙자활센터를 축으로 교육훈련프로그램을 표준화하고 전문 창업지원 교육인력을 확보하여 이들이 광역자활센터의 창업지원 인력을 육성하게 하여 전국적으로 지원인력의 표준화된 전문성을 담보할 것을 제안하여 다른 연구들과 차별화되었다. 한편, 박은철(2007)은 도시지역 자활공동체 사례연구를 통해 자활지원체계의 개선방안을 도

출하는 연구를 수행하는 과정에서 서울시 광역자활센터 설립의 필요성을 주장하였다. 박은철 박사는 연구보고서에서 자활사업이 성과를 거두기 위해서는 네트워크 사업을 중점적으로 지원할 수 있는 광역 단위의 자활지원체계를 구축할 것과 더불어 지역자활센터는 인력지원과 관리 중심으로, 광역자활센터는 홍보와 영업, 교육 및 컨설팅 지원 중심으로 상호 협력할 것을 주문하였다.

2008년에 추가로 3곳의 광역자활센터가 신설된 후에는 광역자활센터가 포함된 자활사업 지원체계를 보다 개선하기 위한 연구가 수행되었다. 2008년 12월에 보건복지부가 (주)갈렙ABC에 의뢰한

〈표 3〉 선행연구에서의 광역자활센터 기대 역할

연구	광역자활센터 기대 역할	
이인재 (2003)	1. 전문경영지도 2. 광역단위 사업단 지원 3. 지역 자활사업 지원, 정보제공	4. 자활후견기관 종사자 교육훈련 5. 지역사회 자원 동원, 광역단체 파트너 역할 6. 사업개발
이인재 외(2005)	1. 창업·취업지원체계 구축 2. 자활사업 광역화(자활공동체, 근로사업단) 3. 자활후견기관 지원(사례관리, 전산화 등) 4. 교육훈련	5. 홍보 6. 지역사회 자원 동원 7. 지역 특화사업, 신규 자활사업 아이템 개발
노대명 외(2006)	1. 광역단위 창업 및 취업지원 체계 구축 2. 광역단위 직할 사업단 운영 3. 자활후견기관 지원, 사업단 지원체계 구축	4. 광역단위 교육훈련 체계 구축 5. 광역단위 자활지원위원회 구축 6. 자활 성공사례 발굴, 자활 아이템 연구개발
류만희· 노대명 (2006)	1. 자활근로사업단 및 자활공동체 창업 지원 2. 자활후견기관 지원 3. 교육훈련	4. 창업자금 지원 등 각종 자원 연계 5. 광역단위 자활사업 참여자 및 실직 빈곤층 중심 DB 구축
박은철 (2007)	1. 사례관리체계 구축 2. 광역 사업단/자활공동체 설립·운영 지원 3. 교육훈련 4. 홍보	5. 자활사업 관련 조사 및 연구 6. 자활사업 관련 통계 구축 7. 사회적 기업 창업 지원
김태익 외 (2008)	1. 사업개발 2. 네트워크 구축 3. 취업지원 4. 창업지원	5. 기금운용 6. 교육 7. 홍보/마케팅 8. 광역자활센터 관리
구인회 외 (2009)	1. 자활공동체에 대한 전문적 경영컨설팅 2. 지역자활센터와 연계하여 취업지원 3. 자활 참여자/실무자를 위한 전문 교육훈련	4. 자금 용자 알선, 생산품 홍보 및 판로개척 5. 지역 내 자원 동원 및 네트워크 구성
김정원· 이문국 (2010)	1. 경영 컨설팅, 자금용자 알선 2. 지역자활센터와 협력체계 구축, 소통 3. 교육훈련	4. 자활상품 홍보 및 판로 개척 5. 지역특화 사업 개발/보급, 조사 및 연구 6. 광역단위 자활사업 DB 구축



‘지역사회 자활지원서비스 성과평가를 위한 원가 분석 및 지표개발’ 용역의 완료보고서가 출간되었다. 이 보고서(김태익 외, 2008)는 광역자활센터의 활동원가를 계산하기 위해 광역자활센터의 활동을 사업개발 등 8개 프로세스로 식별하였다. 또한, 구인회 외(2009)는 광역자활센터의 기대 역할과 기능에 대한 지역자활센터의 설문조사를 바탕으로 자활공동체에 대한 전문적 경영컨설팅 등 광역자활센터의 기대역할을 여섯 가지로 정리하여 제시하였다.

가장 최근의 연구로는 중앙자활센터와 광역자활센터, 협회를 자활사업의 거시 지원체계로 규정하고 이들의 활동에 대한 지역자활센터장 및 실장들의 인식을 통해 광역자활센터의 역할을 살펴본 김정원·이문국(2010)의 연구가 있다. 이 연구는 홍보 및 판로 개척 등 여섯 가지 사업을 광역자활센터의 역할로 제시하였다. 특히 광역자활센터가 독자적인 사업 수행에 치중하여 또 하나의 자활센터가 되는 결과를 초래하지 않도록 주의해야 하며, 광역자활센터의 고객인 지역자활센터와 협력체계를 구축하고 소통할 것을 주문하였다.

### 3. 광역자활센터 운영실태 분석 틀: 기대역할 종합

앞서 살펴본 법률과 조례, 보건복지부 지침, 광역자활센터 관련 선행연구들에서 제시된 광역자활센터의 역할은 창업지원과 취업지원, 광역단위 공동사업 추진, 지역자활센터 실무자와 자활사업 참여자를 대상으로 하는 교육훈련, 자활생산물 홍보 및 판로개척, 광역단위 지역사회 자원 동원을 위한 네트워크 구축, 지역특화형 자활프로그램 개발 및 각종 조사·연구 등으로 정리된다. 그 밖에 자활기금 위탁운영 및 미소금융 집행, 구인·구직

네트워크 및 자활DB 구축 등도 제안되었다.

광역자활센터의 기대역할에 대한 이상의 문헌조사 결과와 (주)갈렙ABC에서 수행한 광역자활센터의 활동 분석결과를 종합하여 광역자활센터 운영실태를 조사하는 데 기준이 될 분석 틀을 설정하였다. 구체적으로는 광역자활센터 기대역할을 ① 취업지원, ② 창업지원, ③ 광역단위 공동사업 추진, ④ 교육훈련, ⑤ 홍보·마케팅, ⑥ 네트워크 구축, ⑦ 사업개발, ⑧ 기금운용, ⑨ 구인·구직 네트워크 및 자활DB 구축 등 기타활동으로 정리할 수 있는 바, 이들 아홉 가지 활동을 기준으로 광역자활센터들의 운영실태를 조사·분석해 보고자 한다.

## IV. 광역자활센터 운영실태 및 시사점

### 1. 조사개요

서울광역자활센터 운영 활성화 방안을 모색하기 위해 벤치마킹 대상으로 서울을 제외한 6곳의 광역자활센터들의 사업 현황과 운영 실태를 선행연구와 해당 광역자활센터 인터넷 홈페이지 자료를 통해 조사하였다. 특히 경기도와 인천, 그리고 부산 등 총 3곳의 광역자활센터에 대해서는 인터뷰를 병행하여 심층적인 정보를 수집하였다. 경기광역자활센터의 사무국장은 2011년 11월 17일에 만나 면접을 하였고, 인천광역자활센터의 사무국장은 2011년 12월 7일에 만나 면접을 하였다. 그리고 부산광역자활센터의 경우에는 부산시에서 파견된 공무원이 담당하고 있는 사무국장이 2012년에 새로 부임한 관계로 개소 당시부터 광역자활센터에서 근무해 온 사업지원팀장을 2012년 1월 9일에 만나 면접을 하였다.

경기광역자활센터는 2004년 시범사업 시기부

터 운영되어 경험이 많이 축적되어 있을 뿐 아니라 광역단위의 자활사업 우수사례로 흔히 거론되고 있어 다른 지역의 광역자활센터나 지역자활센터들의 벤치마킹 대상이 되고 있는 대표적인 자활지원기관인 관계로 조사대상으로 선정되었다. 인천광역자활센터 역시 2004년 시범사업 시기부터 운영되었기에 경험이 많이 축적되어 있고 서울에 인접한 도시지역이라는 점에서 서울광역자활센터 운영 활성화에 도움이 될 만한 운영 노하우를 갖고 있을 것으로 기대되어 조사대상으로 선정되었다. 마지막으로 부산광역자활센터는 2008년에 지정, 운영되어 그 경험이 길지 않지만, 오히려 운영 경험이 짧은 만큼 또한, 운영 초기 부딪혀야 했던 어려움과 문제점, 그에 대한 해결 과정 등이 이제 막 개소한 서울광역자활센터 운영 활성화에 도움이 될 것으로 생각되었고, 서울과 마찬가지로 대도시를 지역기반으로 두고 있다는 점에서 심층 조사대상으로 선정하였다.

또한, 광역자활센터와 자활지원체계 기관들 간의 관계를 살펴보기 위해 벤치마킹 대상으로 선정한 인천과 부산의 지역자활센터협회 회장 및 사무국장과 각각 2011년 12월 13일과 2012년 1월 10일에 인터뷰를 하였고, 보건복지부 자립지원과 주무관과는 2011년 10월 31일에 인터뷰를 하였다. 또한, 중앙차원의 자활지원기관인 중앙자활센터 성과관리팀장과도 2011년 11월 22일에 인터뷰를 하여 광역자활센터와 중앙자활센터 간 관계를 비롯한 광역자활센터 운영 현황 및 향후 전망 등에 대한 의견을 들었다.

## 2. 광역자활센터 운영실태

### 1) 취업지원사업 운영실태

각 광역자활센터의 홈페이지를 살펴보면, 취업 지원을 위한 사업내용으로 취업교육 및 취업사례 관리, 맞춤형 일자리 연계 및 지원, 멘토링 등의 취업지원 서비스를 제시하고 있다. 이 가운데 취업교육을 제외하면 광역자활센터의 취업지원 활동은 사실상 취업희망자에 대한 사전·사후 사례관리활동으로 볼 수 있다.

하지만 인터뷰를 통해 취업 희망자에 대한 사례관리 수행방식은 광역자활센터마다 다르다는 것을 확인하였다. 경기광역자활센터와 대구광역자활센터는 별도로 일자리 지원센터를 일부 소속 지역자활센터들에 설치하여 전담인력을 통한 취업지원 서비스를 제공하는 방식을 취하고 있다.<sup>5)</sup> 또한, 인천광역자활센터는 인천시의 'Win-Start' 사업의 일환으로 2009년부터 인천시의 예산지원을 받아 취업지원사례관리센터를 운영하고 있다. 인천지역 11개 지역자활센터에 취업사례상담사를 1명씩 배치하여 취업 희망자에 대한 사례관리를 전담하는 방식을 취하고 있다. 그러나 2011년에는 인천시의 지원이 축소되어 지역자활센터에 상담사를 파견하지 못하고, 인천광역자활센터에서만 취업사례상담을 진행하고 있다.

취업희망자에 대한 사례관리활동의 또 다른 유형은 지역자활센터에서 취업사례관리가 가능하도록 광역자활센터가 컨설팅 및 매뉴얼을 제공하는 방식이다. 이는 광역단위에서 이뤄지는 취업자들을 모두 광역자활센터에서 관리할 수 없다는 현실적 어려움을 극복하기 위한 접근방식으로,

5) 경기도는 2006년까지 광역자활센터에 해당 사업비를 배정하였으나 2007년부터는 시·군 매칭방식으로 일자리 지원센터를 설치한 지역자활센터에 연간 3,000만 원의 사업비를 직접 배정하고 있다.

경기광역자활센터가 이 사업을 가장 선도적으로 시행하고 있으며 전라북도광역자활센터에서도 취업지원 매뉴얼을 개발하고 있다.

한편, 서울을 제외한 6개 광역자활센터는 성과 관리형 자활시범사업으로 보건복지부의 희망리본 프로젝트를 진행 중이다.<sup>6)</sup> 희망리본 프로젝트를 집행하는 방식 역시, 지역마다 차이를 보이고 있다. 경기도와 전라북도광역자활센터는 사업 전반을 총괄 및 기획하고 운영을 지원하며 자문을 제공하는 한편, 지역자활센터 가운데 거점센터를 지정하고 해당 지역자활센터에 일자리 매니저(경기)나 사례관리사(전북)를 배치하여 사례관리를 담당하게 하는 방식을 취하고 있다. 반면에 부산, 인천, 대구, 강원광역자활센터는 센터 내에 별도의 조직을 설치하여 사업을 진행하는 방식을 취하고 있다. 부산 등 4개 광역자활센터는 센터장 혹은 사무국장이 희망리본 프로젝트를 직접 관리하고 있다.

## 2) 창업지원사업 운영실태

창업지원사업은 창업을 희망하는 개인이나 공동체를 선발하여 창업 컨설팅, 창업자금 융자, 사후관리 등을 제공함으로써 창업을 통해 완전한 자립, 자활을 이룰 수 있도록 지원하는 사업이다. 조사결과 모든 광역자활센터가 창업 컨설팅 및 경영지원활동을 하고 있는 것을 확인할 수 있었다.

하지만 면접자들은 공통적으로 광역자활센터 인력만으로는 창업 컨설팅에 필요한 전문성이 부족하고, 이점을 보완하기 위해 활용하는 민간 창업 컨설턴트들은 자활사업에 대한 이해가 부족하여 실제 자활 참여자들의 창업 및 경영에 도움이 되는 조언을 제시하는 데에는 여전히 한계가 존재

한다는 점을 토로하였다. 그리고 이러한 한계를 극복하기 위한 노력으로 경기광역자활센터는 전문가가 3개월간 현장을 직접 방문하여 컨설팅을 수행하는 현장방문 컨설팅을 지원하고, 자활기업 복합단지를 사회적 기업과 자활공동체의 설립 초기에 제공하여 사무실과 창고 등으로 무상으로 임차하게 하는 등 저소득층 개인이나 공동체에 직접 자금을 지원하는 타 광역자활센터와는 차별화된 창업 및 경영지원 사업을 수행하고 있다.

## 3) 광역단위 공동사업 추진실태

광역단위 공동사업이란 지역자활센터별로 자활사업 참여자로 구성된 자활근로사업단이나 자활공동체들을 연합하거나 두 개 이상의 지역자활센터 소속 자활참여자들로 광역단위의 자활근로사업단이나 자활공동체를 만들어 운영해 나가는 사업을 말한다. 광역자활센터는 제안 당시부터 광역단위의 공동사업을 관리 혹은 지원할 수 있는 최적의 지원기관으로 고안되었다(보건복지부, 2004). 따라서 광역자활센터가 담당해야 하는 우선적인 업무는 광역단위 공동사업을 관리하고 추진해 나가는 것이라 할 수 있다.

그러나 인터뷰 결과 광역단위 공동사업이 활발히 추진되고 있는 지역은 경기도, 부산, 그리고 대구 정도에 불과하다는 것을 알 수 있었다. 2011년 현재 경기광역자활공동체는 5개가 운영되고 있으며, 부산광역자활센터는 7개 광역자활공동체와 3개 광역사업단을 조직하여 운영하고 있다. 또한, 대구광역자활센터도 4개의 광역자활공동체를 운영하고 있다. 그 외의 지역에서는 광역단위 공동사업이 지지부진하거나 형식적인 것에 그치고 있다. 예컨대 인천광역자활센터는 2005년 전국

6) 희망리본 프로젝트는 2009년 시작된 사업으로 6개 광역자활센터 설치 광역자치단체 외에 광주광역시도 희망리본 프로젝트에 참여하고 있다.

최초의 광역자활공동체인 '한마음농장'을 설립하여 운영하였고 주거복지, 청소, 외식, 배송 등 네트워크 사업단도 활발하게 추진하였지만, 한마음농장은 실패하여 현재는 인천시 남구에 임대되어 주말농장으로 사용되고 있으며 배송사업은 해체되는 등 최근 들어 활동이 침체되고 있다.

#### 4) 교육훈련사업 운영실태

교육지원사업의 경우 경기, 대구, 부산, 전북 광역자활센터는 참여자와 실무자 교육 위주로 시행하고 있고, 경기와 강원광역자활센터는 사회서비스사업 전문교육으로서 돌봄 사회서비스 교육과정을 운영하고 있다. 인천광역자활센터는 참여자 교육에 중점을 두고 있는데, 다른 지역과 차별화되는 점은 자활사업 참여자와 교육희망 저소득층을 상대로 철학, 역사, 문학, 예술과 같은 인문학을 교육하는 프로그램을 운영하는 점이다. 경기광역자활센터도 인문학 교육프로그램을 운영 중이지만 자활사업 참여자만을 대상으로 하고 있는 점에서 희망하는 저소득층에게도 교육을 시행하는 인천광역자활센터와 다르다. 서울광역자활센터는 지역자활센터 종사자와 사업 참여자에 대한 교육과는 별도로 지역자활센터장을 대상으로 하는 교육을 세분하여 운영한다는 점에서 타 광역자활센터 교육지원과 차별화되고 있다.

#### 5) 홍보·마케팅 추진 실태

자활사업에서의 홍보·마케팅이란 자활공동체 및 자활근로사업단에서 생산하는 제품과 제공하는 서비스를 지역에 널리 알려, 보다 많은 거래가 이뤄지도록 도와주는 활동을 말한다. 조사 결과 모든 광역자활센터는 홍보·마케팅 업무를 수행하고 있었다. 그러나 구체적인 사업으로 진행하고 있는 광역자활센터는 드물었다. 홍보·마케팅

에 관심을 기울이고 사업을 진행하고 있는 광역자활센터로는 서울과 경기 정도를 꼽을 수 있다.

경기광역자활센터는 자활생산 유통 사업을 '서로 좋은 사업'이라 명명하여 추진하고 있다. 광역자활센터는 유통물류를 담당하며 프랜차이즈 본사 역할을 수행하고 지역자활센터는 자활생산품을 판매하는 오프라인 매장을 운영하는 방식을 취하고 있다. 2011년의 경우 광역자활센터가 8천만 원의 운영비를 들여 지역자활센터 가맹점 인테리어 비용을 지원하였다.

서울광역자활센터는 자활상품 홍보 브로슈어 제작·배포와 같은 기본적인 홍보활동에서부터 자활상품 판촉을 위해 현철의 집 및 서울 해치숍에 자활상품을 납품·판매하는 판매망 구축에 이르기까지 활발한 활동을 벌이고 있다. 특히 추석과 같은 명절에 자활선물세트를 10개 지역자활센터에서 생산하는 29개 품목으로 구성하여 판매하는 등의 성과를 보이고 있다. 또한, 소셜커머스 그루폰 코리아에 자활상품 입점을 준비하고 있다.

#### 6) 네트워크 구축사업 추진 실태

자활사업은 초기부터 연대와 협력을 주요한 모토로해 진행되었던 만큼 지역의 자원을 발굴하고 연결하는 데 많은 노력을 기울였다(김준현, 2009). 그러나 인터뷰에 응한 3개 광역자활센터 관계자들은 공통적으로 지역 내 유관기관 및 자원과의 네트워크 구축이 중요하다는 점은 인정하면서도 구체적인 네트워크에 대한 현황 파악 자체가 어려울 뿐 아니라 그 효과성에 대해서는 더욱 자신하지 못하였다.

이러한 반응은 네트워크라는 것이 한 번 관계를 맺는다고 해서 성립하는 것도 아니고, 지속적으로 관계를 유지하고 있다고 해서 구체적인 협력으로 발전하는 것도 아니어서 새로운 관계를 형성

하기보다는 형성된 관계를 유지하고 활용하는 것이 더 어렵다는 특징 때문인 것으로 판단된다.

#### 7) 지역특화사업 개발·추진 실태

많은 광역자활센터는 광역자치단체의 지원을 받아 각 지역에 특화된 사업을 추진, 시행하고 있다. 인천광역자활센터는 'Win-start' 사업을 실시하고 있다. 이는 사례관리사 양성 및 운영, 기관 컨설팅, 사례관리 솔루션 전산시스템을 개발하는 '취업사례 관리', 자격증 취득 후 1인당 연 50만 원의 교육비를 지원하는 '1인 1자격 취득교육', 자활사업 참여자와 교육희망 저소득층을 대상으로 한 '희망의 인문학 교육' 사업으로 구성되어 있다.

대구광역자활센터는 '2030 자립통장 지원사업'을 통해 근로능력이 있는 20~30대 취업 차상위자에 대해 자립의 동기를 부여하고 자산 형성을 지원하고 있으며, 마을기업 사업으로 '행복하게(鷄)'를 운영하여 2011년에 대구시 저소득 모자 가정 11명에게 일자리를 제공하였다.

경기광역자활센터는 노숙인의 자활을 지원하는 'Re-start' 사업을 실시해 상담센터에서 노숙인 상담, 참여자 발굴, 쉼터 및 일자리 제공, 노숙자 신용회복/채무변제 등을 지원하고 있으며, 금융소외계층의 신용회복을 지원하기 위해 저소득층 채무조정 전문상담을 진행하고 신용회복 지원 교육을 실시하고 있다. 광역자활공동체 운영에서는 경기의 지역적 특성을 살려 도시농업프로젝트나 도시광산화 사업 등을 진행하고 있다.

부산광역자활센터의 대표적인 지역특화사업으로는 저소득층을 대상으로 '심밭에 밀알심기'라는 자립마인드 향상을 목적으로 하는 인성교육 프로그램을 들 수 있다. 부산광역시로부터 7,000만 원의 지원을 받아 2011년에 시작된 이 프로그램은 1개 집단을 10~12명으로 구성하여 대화와

참여 위주로 운영하고 있다. 한편 서울광역자활센터는 제3국의 해외 집수리사업 지원과 같은 외부펀드 유인 기획사업을 추진하고 있다.

#### 8) 기금운영 실태

경기, 부산, 인천, 전북광역자활센터에서 위탁수행하고 있는 행복키움통장 사업은 근로를 통한 소득이 있는 차상위 아동(18세 미만) 부양 가구주와 청년 가구주(18~34세)가 소득 가운데 일부를 저축할 경우에 정부나 민간이 일정액을 매칭펀드(1:1 매칭)로 지원하는 사업이다. 한편, 국민기초생활보장제도 하에서 미흡한 근로 유인 동기를 제고하고 탈빈곤 자산형성을 위한 제도적 장치를 마련하기 위해 서울시는 2009년 3월 저소득층 지원 예금인 희망플러스 사업과 꿈나래 통장 사업을 시작하였다. 보건복지부는 2009년 10월 서울시 희망플러스 통장을 벤치마킹하여 부산, 인천, 경기, 전북과 MOU를 맺어 차상위계층 대상의 행복키움통장 사업을 시작하고, 2010년 1월에는 기초생활수급자 대상의 희망키움통장 사업을 시작하였다.

창업자금의 경우 서울, 경기, 부산, 강원광역자활센터는 보건복지부가 위탁했던 '희망키움뱅크' 사업과 별개로 지역기금을 통해 창업자금지원사업(Micro-credit)을 하고 있고, 저소득 취약계층 중 창업을 통한 자립의 의지가 있는 대상을 선별하여 창업교육 및 무담보·무보증 대출을 해주고 있다. 경기광역자활센터의 전세자금 및 사업자금 지원 사례를 보면, 농협 및 지역자활센터와 협력하여 자활공동체에 무보증 소액창업자금을 대출하고 상담, 교육, 경영지도 등을 실시하고 있다.

#### 9) 구인·구직 네트워크 및 자활DB 구축 실태

보건복지부의 자활사업 안내는 광역자활센터

의 주요 사업 가운데 취업지원의 일환으로 지역 자활사업 참여자 및 실직 빈곤층 중심의 DB 구축을 통한 지역사회 구인·구직 네트워크 구성을 제시하고 있으나, 실제 이러한 네트워크나 DB 구축사업을 진행하고 있는 광역자활센터는 없는 것으로 파악되었다.

### 3. 시사점

법률과 선행연구 및 지역자활센터협회 등 자활지원체계 구성기관들과의 인터뷰를 통해 드러난 광역자활센터의 역할에 대한 기대와 연구진이 파악한 실제 광역자활센터의 운영 실태를 종합하여 서울 광역자활센터의 운영 활성화를 위해 참고할 만한 몇 가지 시사점을 정리해 볼 수 있었다.

첫째, 광역자활센터 설립 당시 설정된 인력 및 예산 규모, 광역자치단체와 광역자활센터 간 관계가 이후 광역자활센터의 역할과 활동역량에 직접적인 영향을 주고 있었다. 경기광역자활센터는 (사)경기지역자활센터협회가 운영을 맡았음에도 경기도지사와의 돈독한 관계에 힘입어 2004년 설립 당시부터 국비 지원 3억 원 외에 경기도로부터 3억 원의 지원을 받았고, 2006년에는 10억 원 이상의 도비 지원을 받았다. 이렇게 초기에 사업 기획, 추진 방식과 예산지원에 대한 틀이 잡히자 그 이후로도 초기 수준이 계속 유지되어 가고 있는 모습을 확인할 수 있었다. 설립 초기에 설정된 지원조건과 지자체와의 관계가 지속되는 모습은 인천과 부산에서도 확인할 수 있었다. 이렇게 볼 때, 6명의 인원으로 시작한 서울광역자활센터는 서둘러 서울시와의 관계를 개선·정립하여 센터 인원과 서울시의 지원을 추가 확보하지 않는다면, 다른 지역의 광역자활센터보다 열악한 상황에서 벗어나기 어려울 것으로 우려된다.

둘째, 광역자활센터가 실제로 수행하고 있는 역할 및 기능은 지역에 상관없이 대동소이하였던 반면, 국민기초생활보장법이나 보건복지부 지침, 선행연구에서의 제안들과는 달랐다. 예컨대 국민기초생활보장법과 복지부의 지침에 제시되어 있는 광역자활센터에 기대되는 역할은 기초단위에서 분절적으로 시행되고 있는 자활사업을 광역단위, 즉 시·도 단위로 확대 운영하여 일종의 규모의 경제를 실현하고 새로운 자활사업의 활로를 개척하는 것으로 정리할 수 있다. 하지만 실제 광역자활센터는 주로 취업지원, 창업지원, 광역단위 공동사업 추진, 교육훈련 등의 활동에 집중하는 경향을 보이고 있었다. 또한, 기금운용, 구인·구직 네트워크 및 자활DB 구축에 대해서는 단순히 대출 신청자 접수 및 신청업무를 하거나 거의 손을 대지 못하고 있었다. 또한, 국민기초생활보장법과 복지부의 지침은 광역단위의 사업 추진에 초점을 맞추다 보니 상대적으로 지역자활센터에 대한 적극적인 지원이나 지역자활센터와의 공동사업 등의 부분은 도외시된 측면이 있다.

셋째, 광역단위 자활지원사업을 기획, 운영하는 방식에서는 광역자활센터에 따라 차이가 있으며 그러한 차이가 해당 지역의 자활사업 성과 및 분위기에 많은 영향을 주고 있었다. 예를 들어 같은 희망리본 프로젝트를 담당하지만, 광역자활센터가 30~40명의 인원을 고용한 별도의 조직을 편성하여 사업을 직접 수행하고, 희망리본사업 참여자를 구청에서 일괄 선발하여 희망리본사업 기관에 배치하는 바람에 취업 가능성이 높은 자활 참여자들이 지역자활센터에 배치되지 못하게 되는 문제로 인해 지역자활센터들의 불만이 팽배한 곳이 있었다. 또한, 광역자활센터는 사업의 기획 및 관리만 하고 실제 사례관리를 통한 취업지원활동은 신청을 통해 선정된 지역자활센터들에

서 이뤄지도록 진행하여 지역자활센터들의 호응이 좋고, 광역자활센터와 지역자활센터 간 관계가 원만히 유지되는 곳도 있었다.

넷째, 광역자활센터와 광역자치단체, 지역자활센터협회로 대표되는 지역자활센터 간의 삼자 관계가 원만하게 유지되어야 하며, 이를 위해서는 삼자 간 적극적인 소통이 필요할 것으로 생각된다. 광역자활센터는 광역단위에서 자활사업을 보다 규모 있게 육성하고 지원하여 효과성을 극대화하기 위해 광역자치단체의 승인을 받아 설립된 자활지원기관이다. 그렇기 때문에 광역자치단체와 보조를 맞춰 자활사업을 개발, 추진해 나가야 하며 이를 위해서 지역자활센터의 자활사업 담당자들과 긴밀한 협력관계를 구축해야 한다. 하지만 광역자치단체와 지역자활센터들의 입장과 생각이 일치되지 않는 경우가 많기 때문에 광역자활센터로서는 운신하기가 쉽지 않은 형편이다. 정부기관과 자활기관 사이의 갈등은 사업의 주도권을 중요하게 생각하는 전형적인 관료제 특성과 빈민운동에서 비롯된 강한 저항정신을 갖는 자활분야의 특성에서 비롯된 것으로 생각된다. 이 때문에 양자 간에는 소위 건설적 긴장관계가 존재하여 왔던 바, 이 사이에서 활동해야 하는 광역자활센터로서는 세 주체 사이에 원만한 관계를 유지하는 것이 중요한 과제라 할 것이다.

## V. 서울광역자활센터 운영 활성화 방안

본 연구에서 서울광역자활센터 운영 활성화를 위해 제안할 내용은 이론적이고 연역적인 접근에 따라 마련되기보다는 경험적이고 실무적인 접근을 통해 마련되었다. 다시 말해, 본 장에서 제시할 서울광역자활센터의 역할과 전략은 관련 법령과 선행연구 내용을 분석하여 추려진 광역자활센

터의 기대역할과 7개 광역자활센터 운영실태 분석과정을 통해 파악된 모범사례, 그리고 그 과정에서 이뤄진 인터뷰를 통해 수집된 제안과 전망 등을 종합하여 가장 공통적으로 언급된 내용을 중심으로 정리한 결과이다.

### 1. 서울광역자활센터의 역할

#### 1) 의제선도, 지역특화사업 개발

서울은 상징성이 큰 지역이다. 자활사업에서도 서울은 다른 지역에 비해 쉽게 비교의 대상이 되어 왔기에 서울광역자활센터로서는 부담이 클 수밖에 없다. 반면에 서울이 갖는 유리함도 있다. 무엇보다 인적 자원이 풍부하고 경제적으로나 산업적으로도 발전하여 아이디어 개발이나 전문 지식을 활용하고 적용하는 데 유리하다. 서울광역자활센터는 이러한 장점을 살려 자활사업의 변화를 주도하고 이끌어 나가는 역할을 담당하여야 한다. 예를 들어 경기광역자활센터에서는 중앙정부나 지방정부에서 시작하기 전에 먼저 지역자활센터에 일자리 지원센터를 설치하여 자활사업 참여자는 물론, 저소득층 주민에게 취업상담 및 지원을 제공하는 사업을 시작하였다. 이처럼 서울광역자활센터도 자활사업의 효과를 높이기 위해 필요한 새로운 아이디어와 의제를 선도적으로 제시해 나가야 한다. 또한, 서울 지역의 경험에 기반을 둔 새로운 아이디어를 찾거나 이미 마련되어 있었지만 제안 경로를 찾지 못해 묻혀 있던 의제들을 서울광역자활센터가 정부에 선도적으로 제안하고 협의해 가는 역할을 수행해야 할 것이다. 대도시인 서울의 특성을 활용하여 저소득층 시민의 자활에 도움이 되는 새로운 사업 아이템, 새로운 자활 경로를 개발하여 자활업계에 활력을 불어넣는 것이 필요하다.

## 2) 지역자활센터 지원

자활사업 초기에 지역자활센터가 요구했던 광역자활센터의 가장 기본적인 역할은 해당 광역지역에 소속된 지역자활센터들을 지원하여 자활사업의 성과를 높이고 자활참여자들의 자활 성공을 견인하는 것이었다. 반면에 정부는 광역단위에서 종합적이고 효율적으로 자활사업을 추진하여 자활사업 효과성 제고 및 활성화를 도모하는 것으로 광역자활센터의 목적을 규정하고 있어 광역자활센터가 단순히 지역자활센터들을 지원하는 수준을 넘어 광역단위의 독자적 사업을 적극적으로 추진할 것을 함께 요구하고 있다. 하지만 이러한 정부의 입장은 광역자활센터에 대한 당초의 기대를 도외시하도록 만드는 유인을 강화시키고 있다.

이와 관련된 대표적인 기제가 광역자활센터에 대한 평가이다. 현재의 평가 지표상으로는 광역자활센터가 좋은 평가를 받기 위해서는 지역 전체의 자활 성공률을 높여야 함은 물론, 그러한 성과에 광역자활센터가 직접 기여한 바가 제시되어야 한다. 이러한 상황에서 광역자활센터는 정부가 정책적으로 추진하고 있는 희망리본사업을 센터의 사업으로 수행해 나가야 할 유인이 존재하게 되는 것이다. 희망리본사업을 광역자활센터가 별도의 조직을 두고 단독으로 수행해 나가고 있는 지역을 보면, 이러한 방식의 사업추진이 지역자활현장에 미치는 파괴적 결과가 잘 드러나고 있다. 광역자활센터가 광역자치단체의 지원을 받는 대규모의 지역자활센터에 불과하고, 기존의 지역자활센터는 광역자활센터와 경쟁해야 하는 열악한 처지로 전락하게 되는 것이다. 따라서 서울광역자활센터가 서울 지역의 자활사업에 기여하기 위해서는 무엇보다 지역자활센터 지원이라는 기본에 충실한 자활지원기관이 되어야 할 것이다. 이를 위해서는 광역자활센터가 사업을 추

진하고 관리하는 방식을 지역자활센터와의 공생이 가능하도록 구상해야 할 것이다. 예컨대 사업 자체는 광역자활센터가 수입하고 전체적인 기획과 관리를 담당하지만, 현장에서의 집행은 지역자활센터들과 함께 혹은 각 지역자활센터에 일임하는 방식을 취하여 광역단위 사업에 지역자활센터가 배제되는 상황을 최소화해야 할 것이다. 또한, 사업비 등을 지원하는 경우에도 특별한 이유가 없는 한 모든 지역자활센터에 조금씩이라도 공정하게 지원하는 방식으로 광역과 지역자활센터 간 신뢰를 만들어 가야 할 것이다. 일단 신뢰가 형성된 다음에는 사업 성격에 따라서 합리적으로 자원을 배분할 수 있을 것이다.

서울광역자활센터가 지역자활센터 지원이라는 기본에 충실한 자활지원기관이 되는 데 필요하고 또 하나의 방법은 지역자활센터에 필요하지만, 지역자활센터 차원에서는 할 수 없거나 효율성이 떨어지는 분야나 성격을 갖고 있는 사업을 광역자활센터가 담당하는 것이다. 그 대표적인 분야가 자활상품의 홍보, 판매처 및 납품처 확보, 제품 개발 및 품질 관리 등이다. 이러한 활동에 대해서는 광역자활센터가 주도적으로 나서서 지역자활센터의 역량이 사례관리에 집중될 수 있도록 뒷받침을 해주어야 할 것이다. 또한, 자활공동체 등에 대한 맞춤형 컨설팅도 광역자활센터가 풀어야 할 과제라 할 수 있다. 외부 전문가를 동원하거나 자활 전문가를 양성하는 일은 지역자활센터가 감당하기 어렵기 때문에 이런 부분은 광역자활센터가 전담하는 것도 바람직할 것이다.

## 3) 광역단위 자활사업 육성, 지원

광역자활센터가 설립되면 기대되는 최우선적인 역할 가운데 하나가 광역단위 자활사업 육성 및 지원 사업이다. 광역자활센터는 일정한 비중



이상의 지역자활센터들 사이에서 중복되는 자활 공동체나 자활근로사업단을 광역단위로 통합 운영하여 이러한 한계를 극복하고 자활사업의 효율성을 높이는 데 기여해야 한다. 광역단위 자활사업을 육성·지원하는 가장 기본적인 방법은 기존의 광역단위로 존재하고 있는 네트워크 사업단을 직접 지원하거나, 이를 광역사업단 혹은 광역자활공동체로 전환해 운영하는 것이 될 것이다.

이와 관련하여 기존의 네트워크 사업단 혹은 광역자활공동체를 광역자활센터가 전적으로 운영·관리할 경우에 참여자들에 대한 관리를 어디서 담당할 것인지가 해결되어야 한다. 현재 서울광역자활센터의 인원을 감안할 때, 광역단위의 사업단 참여자들을 센터에서 관리한다는 것은 불가능하다. 따라서 사업단 운영은 광역자활센터가 담당하되, 참여자에 대한 사례관리는 지역자활센터가 담당하는 방식으로 분담해야 할 것이다. 또한, 1~2년 동안은 네트워크 사업단 운영에 광역자활센터 담당자가 참여하여 업무를 익힌 후에 운영·관리업무를 광역자활센터에 일임하는 것이 바람직할 것이다.

한편, 새롭게 광역단위의 자활사업단이나 자활공동체를 육성·지원하는 것도 중요할 것인데, 기존의 네트워크 사업단 방식을 벗어난 새로운 방식이 필요할 것으로 생각된다. 이와 관련해 서울과 경기 광역자활센터가 추진 중인 프랜차이즈 방식이 효과적인 것이다. 다만, 그 운영방식에서는 광역자활센터가 모든 광역사업단의 프랜차이즈 사업자가 되는 방식보다 지역자활센터들이 창안하고 광역자활센터에 소속만 되어 있는 방식도 허용한다면 광역자활센터의 업무부담은 줄이고 지역의 창의성은 높이는 효과를 기대할 수 있을 것이다.

#### 4) 외부펀드 사업 유치

자활사업은 단순히 저소득 빈곤층에게 소득보전을 통해 최소한의 생계를 유지할 수 있도록 도와주는 사회안전망의 성격을 넘어선 적극적인 복지사업이다. 다시 말해 자활사업 참여자들이 일할 수 있는 기회를 마련하여 주고, 일을 하여 보수를 받아 생활을 영위해 가는 경험과 역량을 키워나가는 것이 핵심적인 사업내용이 된다. 하지만 현재의 지역자활센터 차원의 역량과 노력만으로는 자활사업에 필요한 일거리를 충분히 확보하는 데 어려움이 많다. 게다가 자활사업은 사회적으로 널리 알려져 있지 않아 종합복지관 같은 여타의 복지시설에 비하여 사회적 지원이나 기부를 잘 받지 못하여 가용할 수 있는 자원이 많이 부족하다. 서울광역자활센터는 지역자활센터가 겪고 있는 이러한 어려움을 극복하기 위한 활동을 수행해야 할 것인 바, 외부 펀드 사업을 적극적으로 유치하여야 할 것이다. 외부 펀드 사업이란 자활 관련 정부예산 외에 다양한 기관과 민간 기업체가 지원하는 사회사업을 말한다. 특히 최근 민간 기업체들이 사회공헌사업의 하나로 결식아동이나 소년소녀가장 및 무의탁노인 등과 같은 어려운 사람들을 도와주는 다양한 활동들을 펼치고 있는 데, 이러한 사회공헌활동을 자활참여자들이 현장에서 수행하고 그에 상응하는 활동비를 받아 자활급여로 충당한다면 자활의지를 높이고 자활성공을 달성하는 데 도움이 될 것이다.

#### 5) 보건복지부, 서울시에 대한 소통창구

서울광역자활센터는 대한민국의 수도이자 최대 규모 도시인 서울이라는 광역단위에서 이뤄지는 자활사업을 종합적으로 계획, 운영하는 중심거점 자활센터에 해당하는 만큼 서울시는 물론 보건복지부와 소통창구 역할을 수행해야 할 것이다.

공식적으로 보건복지부와 소통창구 역할을 수행하도록 되어 있는 지원체계는 중앙자활센터이며, 중앙자활센터는 광역자활센터로부터 의견을 수렴하거나 토의를 할 수 있는 소통채널을 가동하고 있다. 그러나 중앙자활센터는 보건복지부가 개발한 자활 프로그램 실무를 총괄하는 조직일 뿐 자활사업을 수행하는 집행기관이 아니기 때문에 자활현장의 상황이나 관련 종사자들의 견해, 아이디어 등을 제공하는 데 한계를 가질 수밖에 없다. 따라서 광역자활센터는 자활사업과 관련하여 다양한 현장의 의견을 취합, 정리하여 건설적인 방향으로 보건복지부의 자활지원계획 및 사업 기획에 기여하여야 할 수 있는 소통창구로서의 역할을 수행해야 한다. 특히 서울광역자활센터는 보건복지부와 지리적으로도 가까워 정례적인 만남도 가능한 만큼 필요하다면 대표광역자활센터의 역할까지도 수행해야 할 것이다.

또한, 서울시에 대해서도 서울광역자활센터는 31개 지역자활센터의 견해와 아이디어를 종합·정리하여 함께 검토하는 동반자 및 소통창구 역할을 수행해야 한다. 서울시와 광역자활센터 간 관계는 서울시가 주도하고 광역자활센터가 뒷받침 및 실행·지원하는 방식으로 성립될 수 없고, 그러한 방식이 바람직하지도 않다. 중앙정부에 비해 담당자의 수준이나 가용 가능한 전문인력의 범위가 제한되어 있는 서울시는 광역자활센터를 파트너로 받아들여 서울 지역에서의 자활사업을 활성화하고 성과를 높일 수 있는 방안을 함께 논의하려는 자세를 견지해야 할 것이다. 그리고 서울광역자활센터는 단순히 현장중심의 자활사업의 영역에만 머물지 말고, 서울시 전체적인

자활사업으로 활동영역과 기획력을 확대해서 서울시의 요구를 미리 충족시키려는 노력을 기울여야 할 것이다.

## 2. 서울광역자활센터의 전략

### 1) 가시적인 성과 만들기

서울은 경기도와 더불어 지역자활센터가 가장 많이 설치되어 운영되고 있는 지역이고, 자활사업 참여 대상자의 수도 가장 많아 광역단위 자활지원체계가 유용하게 활용될 것으로 기대되고 있다. 이러한 기대에 부응하기 위해서라도 서울광역자활센터는 자활사업을 활성화하고 선도하는데 가시적인 성과를 보여줘야 한다. 특히 광역자활센터를 설치한 서울시에 서울광역자활센터의 존재 의미를 각인시킬 수 있도록 적극적으로 성과를 만들어 나가는 것이 향후 자활사업에 대한 서울시의 지원을 확대하기 위한 전략 차원에서 중요하다.<sup>7)</sup>

이와 관련하여 서울광역자활센터가 우선하여 만들 수 있는 성과로 광역자활공동체 및 광역자활 근로사업단 구성을 생각해 볼 수 있다. 부산광역자활센터도 출범 전에 연재자활센터 안희경 센터장 주도로 형성되어 있던 간병, 산모도우미, 장통 네트워크 사업단을 광역사업단으로 전환하여 등록하는 작업을 초기에 신속하게 진행하여 부산 지역에서 광역화 사업이 잘 진행되고 있다는 평가를 받고 있다. 이처럼 서울광역자활센터도 서울 지역에 이미 구성된 여러 네트워크 사업단을 광역사업단으로 개편하여 운영하는 작업을 서둘러 광역자활센터의 역할과 차이점을 뚜렷이 보여

7) 예를 들어 자활공동체를 통한 창업이나 간병과 같은 사회서비스 사업 취업이 주요 자활 경로로 통용되던 시기에 일자리 지원센터 사업을 시작하였던 경기광역자활센터의 경험이나 자활공동체를 사회적 기업으로 인증 받을 수 있도록 지원하기 위해 노동부 인증 사회적 기업 인증 지원센터로 지정받은 인천과 경기광역자활센터의 경험은 가시적인 성과를 어떤 식으로 만들어야 되는지를 잘 보여준다.

주어야 할 것이다.

### 2) 자활사업 계획·지침 변화에 대한 선제적 대응

서울광역자활센터가 그 존재의의를 관련 기관들에게 각인시키기 위해서는 보건복지부가 추진하고 있는 방향을 조기에 파악하며, 그에 필요한 자활현장 차원에서의 변화를 미리 준비하고 지역자활센터로 확산시키는 것이 필요할 것이다. 예를 들어 희망리본 프로젝트나 취업 성공패키지 지원사업이 자활사업의 주요 프로그램이 되고, 사례관리가 중심이 되는 방향으로 지역자활센터의 정책내용이 바뀔 가능성이 높다면, 광역자활센터는 이에 대한 적절한 대응책을 미리 검토하여 필요하면 보건복지부에 의견을 제출하기도 하고, 지역자활센터들의 새로운 방식 적응에 필요한 다양한 교육 및 컨설팅 프로그램을 마련하여 제시하는 것이 필요하다.

### 3) 아이디어를 넘어 구체적 사업계획 세우기

서울광역자활센터장을 비롯한 센터 구성원들은 2012년에 열심히 추진할 많은 사업 아이디어를 갖고 있다. 하지만 이러한 아이디어들을 실행에 옮기는 데 필요한 예산과 인력을 확보하는 데 많은 어려움을 겪고 있다. 본 연구의 자문을 위해 연락을 취한 자활 전문가 및 관계자들 가운데에는 광역자활센터에 예산과 인력 지원 없이 성과를 내라고 독촉하는 서울시 자활담당자들을 질책하는 경우도 있었다. 하지만 광역자활센터를 관리해야 하는 행정기관 입장에서는 예산을 지원할 수 있는 분명한 근거가 필요한 것도 사실이다.

광역자활센터가 사업비를 서울시로부터 지원받기 위해서는 자활사업 담당부서에서 예산부서로 사업비 예산을 편성·신청해야 하며, 이러한 신청이 서울시 의회를 통과해야 한다. 어느 조직

에서나 예산 편성은 조금이라도 예산을 더 배정받으려는 사업부서 간의 각축전이면서 예산 총액을 지키려는 예산부서와의 한 판 겨룸이다. 이 치열한 경쟁에서 사업비를 얻어내려면 설득력 있는 아이디어와 내실 있는 계획이 필수적이다. 정치적으로 확실한 후원이 없는 한, 광역자활센터 사업비를 추가로 확보하기 위해서는 센터의 사업계획이 서울시 자활담당부서의 예산 배정 경쟁에서 승리할 수 있을 만큼 구체적으로 잘 준비되어야 할 것이다.

### 4) 지역자활센터와의 협력구조 구축

광역자활센터는 한 축에는 광역자치단체를, 다른 한 축에는 지역자활센터들을 지지기반으로 삼아야 하는 존재이다. 서울광역자활센터가 역량을 십분 발휘하여 높은 성과를 내기 위해서는 서울시와의 관계가 원활해야 하지만, 그 이상으로 지역자활센터들과의 관계 역시 광역단위의 자활사업을 활성화하는 데 중요한 관건이다.

지역자활센터에 대한 지원이 효과적이기 위해서는 무엇보다 지역 현장에서 필요로 하는 것이 무엇인지, 어떤 변화가 필요한지와 같은 욕구조사가 선행되어야 한다. 가장 좋은 방법은 광역자활센터와 지역자활센터가 소통장치를 갖추고 충실히 활용하는 것이다. 서울광역자활센터가 지역자활센터로부터 교육훈련 욕구를 조사하여 프로그램을 다양화한 것이나 자활상품 홍보 및 자활상품 전용 포털을 제작한 것 등은 지역자활센터와의 소통이 원활히 잘 이뤄진 결과라 할 수 있다. 또한, 서울광역자활센터가 광역단위에서 규모의 경제를 달성하고자 하는 목적에서, 혹은 서울 지역 전체 자활사업 성과를 향상시키기 위해 특정한 사업을 직접 수행하거나 지역자활센터들의 참여를 필요로 할 경우에도 지역자활센터들과

의 사전 협의와 의견 조율을 통해 사업의 목적을 극대화시키면서도 광역자활센터와 지역자활센터 모두에게 도움이 될 수 있는 방식을 모색하려는 노력이 선행되어야 한다.

이와 같이 지역자활센터들과 협력구조를 구축하기 위해서는 단순히 광역자활센터 운영위원회에 지역자활센터협회 관계자 몇 명이 참여하거나 광역자활센터 운영진과 지역자활센터협회 관계자가 모이는 간담회 수준을 넘어서야 한다. 일 년에 두세 차례 정도 개최되는 운영위원회나 간담회만으로는 광역자활센터와 지역자활센터 사이의 충분한 소통이 이뤄지기 힘들다는 것이 경기, 인천, 부산 등의 실태조사를 통해 확인할 수 있었다. 보다 상시적이고 실무적인 수준에서 논의가 이뤄질 수 있는 다양한 모임과 행사가 준비되어야 할 것이다.

##### 5) 지역자활센터협회의 대변조직 이미지 탈피하기

자활사업은 빈민운동에서 출발하여 제도권에 진입한 역사를 갖고 있어 강한 결속력과 투쟁을 대표적인 특성으로 공유하고 있다. 이러한 특성은 자활사업 예산확보와 사업비 증액을 위해서는 가시적인 성과가 필요한 보건복지부와 자활현장에서의 어려움과 자활사업의 근본취지를 제도와 예산에 반영시키고자 하는 자활종사자들 간의 입장 차이와 결합되어 보건복지부와 지역자활센터협회 간 갈등을 심화시켰다. 자활사업이 10년을 넘어서면서 경험의 축적을 통해 이러한 갈등과 오해는 상당 부분 풀렸지만, 상대방에 대한 이미지는 쉽게 바뀌지 못하고 있다. 이러한 관계는 광역자치단체와 광역자활센터 사이에서도 쉽게 관찰된다. 실제로 광역자활센터의 운영을 광역자치단체가 직접 관할하고 있는 인천과 부산의 사례는 광역자치단체가 지역자활센터협회를 매우 부

담스럽게 생각하고 있으며, 광역자활센터를 보다 원만하게 운영하고자 하는 의도가 강하게 존재한다는 사실을 보여준다.

이런 측면에서 서울지역자활센터협회가 운영하고 있는 서울광역자활센터는 서울시에 대해 지역자활센터들의 요구를 취합하여 대변하는 조직으로 인식되지 않도록 주의해야 할 것이다. 물론 어느 정도는 지역자활센터들의 입장과 생각을 대변해야 하겠지만, 기본적으로 광역자활센터는 서울시와 동반자 관계를 갖는 기관임을 명심해야 한다. 서울광역자활센터는 서울시 차원의 자활사업 활성화를 위해 서울시와 함께 아이디어를 개발하고 사업을 기획하여 추진해 나가는 동반자 기관으로 자리매김해야 한다. 그 과정에서 필요하다면 지역자활센터들을 설득하고 독려하는 역할도 충실히 수행해야 할 것이다. 서울광역자활센터가 제 위상을 정립하려면, 서울에서의 자활사업에서 보다 적극적인 역할을 하고 서울시와 지역자활센터에 대한 균형 잡힌 역할을 수행하여 단순히 지역자활센터들의 대변조직이 아니라 서울시와 동반자이면서 시와 지역자활센터를 연결하는 매개자의 역할을 담당하는 기관으로 자리잡아야 할 것이다.

## VI. 결론 및 제언

서울시는 오세훈 서울시장의 중점적으로 추진하고 있었던 서울형 그물망 복지의 일환으로 고용과 복지에 대한 종합적·효율적 지원을 위한 전문기관을 마련하고자 광역자활센터 설립에 나섰고, 2010년도 광역자활센터 국비 지원을 받지 않는다는 파격적인 조건까지 내세워 광역자활센터 지정을 받는 데 성공하였다. 하지만 서울광역자활센터 운영자로 (사)서울지역자활센터협회가

선정되어 활동을 준비한 2010년 10월 이후, 서울시는 서울광역자활센터에 대해 미온적인 지원과 태도를 견지해왔다. 또한, 2011년 오세훈 시장이 물러나고 박원순 시장이 당선된 이후에는 광역자활센터가 무엇을 어떻게 해야 할지에 대한 서울시 차원의 방침이 부재하는 상황이 벌어졌다. 뿐만 아니라 광역자활센터의 근거 규정은 2012년에야 국민기초생활보장법에 마련되었으나, 구체적인 역할이나 업무에 대해서는 자활업계 내에서도 분명한 공감대가 형성되어 있지 못하고 있다.

이 연구는 이와 같이 어려운 상황에 놓여 있는 서울 광역자활센터가 자활사업을 효과적으로 지원하고 추진하는 명실상부한 서울지역 자활사업의 중심역할을 할 수 있도록 보다 구체적인 역할과 활동영역, 사업 추진 전략 등을 제시해 보고자 기획되었다. 이러한 목적을 위해 연구진은 관련 법률 및 조례, 보건복지부 지침, 관련 선행연구 및 보고서 등을 검토하여 광역자활센터에 대한 기대역할을 조사하였다. 또한, 서울광역자활센터를 포함한 전국 7개 광역자활센터의 조직, 인력, 예산 및 주요 사업 현황을 조사하여 광역자활센터들의 전반적인 운영 방향과 실태를 파악하는 한편, 보건복지부 광역자활센터 담당자, 광역자활센터 관계자, 해당 지역 지역자활센터협회, 중앙자활센터 관계자 등과의 인터뷰를 통해 광역자활센터 운영 방향과 전망, 문제점과 개선방향에 관한 의견을 수렴하였다. 그리고 이를 종합하여 서울 광역자활센터의 운영 활성화 방안을 정리해 보았다. 먼저 서울광역자활센터가 중점적으로 담당해야 할 역할을 다섯 가지로 분류하였다. 첫째, 의제선도 및 지역특화사업 개발, 둘째, 지역자활센터 지원, 셋째, 광역단위 자활사업 육성 및 지원, 넷째, 외부 펀드 사업 유치, 다섯째, 보건복지부 및 서울시에 대한 소통창구 등이 그것이다. 또

한, 제시된 다섯 가지 역할을 효과적으로 수행하기 위해 서울광역자활센터에게 필요한 다섯 가지 전략을 제시하였다. 첫째, 가시적인 성과 만들기, 둘째, 자활사업 계획·지침 변화에 대한 선제적 대응, 셋째, 아이디어를 넘어 구체적 사업계획 세우기, 넷째, 지역자활센터와의 협력구조 구축, 다섯째, 지역자활센터협회의 대변조직 이미지 탈피하기 등이 그것이다.

하지만 아무리 서울광역자활센터가 전략적으로 중요한 역할을 충실히 수행하려고 해도 사업을 수행하는 데 필요한 기본 여건들이 갖춰져 있지 않다면 유명무실할 뿐이다. 그렇기 때문에 서울광역자활센터의 운영이 활성화되기 위해서는 광역자활센터에 대한 서울시의 안정적 지원이 선행되어야 할 것이다. 아울러 광역자활센터의 역할과 기능, 권한이 명료화되어야 하고, 광역자활센터 성과평가방식 및 평가지표도 개선되어야 할 것이다. 서울광역자활센터는 국가적인 수준의 자활지원체계에 속하는 기관으로서 서울시가 마음대로 좌지우지해도 되는 기관이 아니지만, 서울시에 소속되어 있고, 서울시의 지원 없이는 저소득 서울시민의 자활에 유의미한 성과를 거두기 어려운 밀접한 관계의 기관이다. 따라서 서울시와 서울지역자활협회, 서울광역자활센터, 그리고 보건복지부와 중앙자활센터, 이 모두의 협력과 노력이 필요하며, 이러한 협력과 노력을 이끌어내는 것이 서울광역자활센터 운영 활성화의 관건이 될 것이다.

## 참고문헌

- 구인회·백학영·조성은·김경휘·안서연, 2009, “자활사업과 성과관리”, 중앙자활센터 자활리더십 워크

습 자료.

- 김정원 · 이문국, 2010, 「자활사업의 거시지원체계 개선방안 연구」, 한국지역자활센터협회 자활정책연구소.
- 김준현, 2008, “지역자활센터의 집행특성이 기관성과에 미치는 영향에 관한 연구”, 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- \_\_\_\_\_, 2009, “네트워크 효과에 관한 연구: 지역자활센터를 중심으로”, 『한국행정학보』, 43(4): 307~333.
- \_\_\_\_\_, 2011, 「지역 자활거버넌스 실태 연구」, 서울시정개발연구원.
- 김태완 · 전지현, 2009, “자활 전달체계 개편과 향후 과제”, 『보건복지포럼』, 148: 76~86.
- 김태익 · 정성출 · 이은주 · 권희정, 2008, 「지역사회 자활지원서비스 성과평가를 위한 원가분석 및 지표개발 완료보고서」, (주)갈렐ABC · 보건복지부.
- 노대명 · 김안나 · 류만희 · 이인재 · 이찬진 · 최승아, 2006, 「근로빈곤층 자활지원 법률체계 개편방안」, 한국보건사회연구원.
- 류만희 · 노대명, 2006, 「광역자활지원센터 평가 및 모형 개발에 관한 연구」, 경기/대구/인천광역자활지원센터.
- 박은철, 2007, 「저소득층 자활공동체사업의 활성화방안」, 서울시정개발연구원 동향자료.
- 보건복지부, 2004, 「자활사업 안내」, 보건복지부.
- \_\_\_\_\_, 2008, 「광역자활센터 확대추진 계획(안)」, 보건복지부 내부자료.
- \_\_\_\_\_, 2011, 「자활사업 안내」, 보건복지부.
- \_\_\_\_\_, 2012, 「자활사업 안내」, 보건복지부.
- 서울시, 2010, 「서울광역자활센터 설립 · 운영 세부추진계

획」, 서울시 내부자료.

- 윤찬영 · 김광혁, 2010, 「전북광역자활센터의 역할정립에 관한 연구」, 전북광역자활센터 · 전주대학교 산학협력단.
- 이인재, 2003, “한국자활사업의 동향과 과제”, 『동향과 전망』, 58: 102~139.
- 이인재 · 노대명 · 이문국, 2008, 「사회서비스 인프라 확충을 위한 중장기 발전방안: 중앙자활센터 역할을 중심으로」, 보건복지부.
- 이인재 · 이문국 · 김환준 · 조성은, 2005, 「광역자활지원센터 평가 및 운영모형 연구」, 보건복지부.
- 정정길 · 최종원 · 이시원 · 정준금 · 정광호, 2010, 「정책학원론」, 대영출판사.
- <http://hoperibbon.or.kr/cssfapp2/index.jsp>(보건복지부 희망리본프로젝트 홈페이지)
- <http://www.busanjh.or.kr/>(부산광역자활센터 홈페이지)
- <http://www.gpsc.or.kr/>(경기광역자활센터 홈페이지)
- <http://www.gwjahwal.or.kr/>(강원광역자활센터 홈페이지)
- <http://www.injiwon.or.kr/>(인천광역자활센터 홈페이지)
- <http://www.jssc.or.kr/>(전북광역자활센터 홈페이지)
- <http://www.law.go.kr/>(국민기초생활보장법: 법제처 국가법령정보센터 홈페이지)
- <http://www.openplace.or.kr/>(대구광역자활센터 홈페이지)
- <http://www.sjahwal.or.kr/>(서울광역자활센터 홈페이지)

원 고 접 수 일 : 2012년 9월 4일

1차심사완료일 : 2012년 10월 18일

최종원고채택일 : 2012년 11월 9일